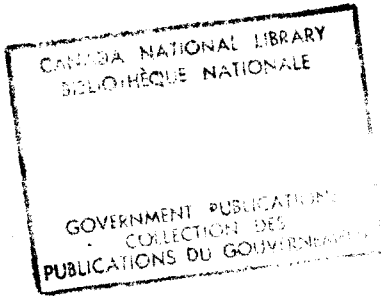


DDN 3542003



# RAPPORT

de la

## COMMISSION ROYALE

CHARGÉE D'ENQUÊTER

SUR LES

CLASSIFICATIONS

ADMINISTRATIVES

du

SERVICE PUBLIC

○

1946

OTTAWA  
EDMOND CLOUTIER, B.A., L.P.R., C.M.G.  
IMPRIMEUR DE SA TRÈS EXCELLENTE MAJESTÉ LE ROI  
CONTRÔLEUR DE LA PAPETERIE  
1946

Le 4 juillet 1946.

Le très hon. W. L. MACKENZIE KING,  
Premier Ministre du Canada,  
Ottawa, Ont.

Monsieur le Premier Ministre,—

J'ai l'honneur de vous transmettre sous ce pli le rapport de la Commission royale chargée d'enquêter sur les classifications administratives du Service public.

Votre tout dévoué,

*Le président,*

(Signé) W. L. GORDON.

## DÉLIMITATION DES POUVOIRS

C.P. 563 du 15 février 1946.

Le Comité du Conseil privé a été saisi d'un mémoire en date du 15 février 1946, émanant du très honorable W. L. Mackenzie King, premier ministre, et exposant ce qui suit:

L'ampleur du domaine des fonctions et attributions du gouvernement ainsi que leur complexité ont donné lieu, au cours des dernières années, à un accroissement considérable du nombre et des qualités des personnes requises pour les postes administratifs supérieurs, dans le service public;

Le gouvernement s'est heurté à des difficultés sérieuses lorsqu'il s'est agi d'attirer dans le service public des personnes compétentes de cette catégorie, et a perdu en même temps les services d'un nombre considérable de ces personnes, par suite des avantages offerts dans l'industrie privée, les professions libérales et les universités;

La régie du temps de guerre des traitements et de l'avancement a été plus sévère envers le service public permanent qu'à l'égard des autres occupations, et il devint nécessaire, en même temps, de déroger aux échelles de traitements établies, dans la nomination temporaire de personnes requises d'urgence pour l'accomplissement de fonctions importantes relatives à de nouvelles attributions du gouvernement, dont plusieurs devront être maintenues;

De nombreuses représentations ont été reçues concernant le rapport peu équitable entre les traitements prévus pour les divers emplois de la catégorie susdite, et concernant le manque d'occasions quant à l'avancement et au transfert d'un service du gouvernement à un autre;

Il est donc essentiel, dans l'intérêt public, que la situation des principaux fonctionnaires du service public, notamment les fonctionnaires administratifs supérieurs, soit étudiée avec soin, en vue du maintien du plus haut niveau d'efficacité dans l'administration des affaires publiques; et

Il est opportun que cette étude soit faite par un corps désintéressé, en état d'examiner d'une manière objective les échelles de traitements et les conditions d'emploi dans le service public, par rapport aux traitements et aux conditions d'emploi de personnes de qualités et aptitudes comparables accomplissant des fonctions d'importance comparable dans l'emploi privé;

En conséquence, sur la recommandation du premier ministre, le Comité recommande:

1. Qu'en vue du maintien du niveau d'efficacité de l'administration dans le service public du Canada, M. Walter L. Gordon, C.A., de la ville de Toronto;

Le major-général Edouard deB. Panet, C.M.G., D.S.O., de la ville de Montréal;

Sir Horace Hamilton, G.C.B., de la ville de Londres, Angleterre.\* soient nommés commissaires, en vertu de la Partie I de la Loi des enquêtes (chapitre 99 des Statuts révisés du Canada, 1927), pour enquêter et faire des recommandations sur

a) les échelles de rémunération, les classifications et les conditions d'emploi, des fonctionnaires principaux du service public, y compris les sous-chefs et les fonctionnaires administratifs supérieurs dans les ministères et les organismes du gouvernement;

\* Par suite de maladie, Sir Horace Hamilton fut empêché de participer aux délibérations de la Commission, et Sir Thomas Gardiner, G.B.E., K.C.B., également du Service civil du Royaume-Uni, fut nommé pour agir à sa place.

- b) le rapport, en ce qui concerne la rémunération et les conditions d'emploi, entre ces fonctionnaires
    - (i) dans les ministères et les organismes du gouvernement; et
    - (ii) dans les emplois permanents et les emplois temporaires;
  - c) le nombre de ces fonctionnaires nécessaires pour l'administration efficace des affaires publiques;
  - d) les occasions et les formalités de nominations, d'avancement et de transfert de ces fonctionnaires;
  - e) les modes de continuité et les formalités à suivre dans l'étude constante de ces questions en vue de satisfaire aux exigences variables;
  - f) telles autres matières qui, de l'avis des Commissaires, sont liées aux niveaux d'efficacité de l'administration dans le service public.
2. Que les Commissaires soient autorisés à exercer tous les pouvoirs qui leur sont conférés par l'article 11 de ladite Loi des enquêtes et qu'ils soient aidés dans leurs activités, dans la mesure la plus large, par la Commission du service civil et par les fonctionnaires de tous les ministères et organismes du gouvernement.
3. Que les Commissaires soumettent des rapports provisoires, périodiques, selon qu'ils le jugeront à propos ou selon qu'ils en seront requis par le Gouverneur général en conseil ou par le Conseil du Trésor.
4. Que M. Walter L. Gordon soit président de la Commission.
5. Que M. John J. Deutsch soit secrétaire de la Commission et que M. Paul-M. Pelletier en soit le secrétaire adjoint.
6. Que les Commissaires soient requis de faire rapport au Gouverneur en conseil.

(Signé) A. D. P. HEENEY,  
*Greffier du Conseil privé.*

Outre les attributions conférées par l'arrêté en conseil C.P. 563 ci-dessus, la Commission a été priée par le ministre des Finances, sur l'avis du premier ministre, d'étendre son enquête à des questions relatives au régime de pension des membres de Conseils, d'Offices et de Commissions.

#### PROCÉDURE DE LA COMMISSION

Nous avons puisé les renseignements nécessaires à notre enquête dans la documentation préparée à notre intention par la Commission du service civil et par le personnel du Conseil du Trésor, dans les témoignages entendus aux audiences publiques et dans les entrevues avec des ministres, des sous-ministres et des chefs d'organismes. La liste des personnes avec qui nous avons eu l'avantage de discuter ces questions figure à l'Appendice E.

A notre requête, la Commission du service civil a dressé une documentation générale sur l'organisation des ministères et des organismes, sur les devoirs de hauts fonctionnaires administratifs et autres, de même que sur la classification et les taux de rémunération du personnel dans le service public. Cette documentation a été soumise aux ministres et nous a été renvoyée avec des commentaires ministériels, et avec des corrections, au besoin.

Nous avons invité les organismes du Service civil et d'autres groupes d'employés publics que notre enquête intéressait, à nous soumettre des mémoires s'ils le désiraient. Ces mémoires ont été lus au cours de séances publiques tenues à Ottawa en mars, avril et mai 1946. La liste des organismes et de leurs représentants qui ont comparu devant nous figure à l'Appendice F.

## TABLE DES MATIERES

	PAGE
Délimitation des pouvoirs.....	5
Procédure de la Commission.....	6
Résumé des recommandations.....	9
<b>RAPPORT</b>	
Introduction.....	11
<b>PARTIE I</b>	
L'organisation et la structure du Service civil:	
Personnel et composition du Service.....	13
Classification du Service.....	13
Echelles de rémunération.....	14
Les classes supérieures du Service.....	15
Le personnel temporaire.....	15
Exemptions de la Loi du Service civil.....	16
La Commission du Service civil et le Conseil du Trésor:	
Origine et fonctions actuelles.....	17
Division de la responsabilité.....	17
Le fonctionnement et la direction du Service civil:	
Recrutement.....	18
Stage.....	19
Promotions.....	19
Permutations.....	20
Direction de l'organisation générale.....	20
Le problème du personnel incompetent ou mal adapté.....	21
Contrôle de la discipline.....	21
Direction ministérielle du personnel.....	22
Formation au cours du service.....	22
<b>PARTIE II</b>	
Recommandations—	
Mécanisme et procédure.....	23
Echelle de rémunération.....	25
<b>APPENDICES</b>	
Appendice A: Liste des Commissions et organismes auxquels il est proposé d'appliquer les dispositions régissant le Service civil.....	29
Appendice B: Classes administratives; barèmes des traitements projetés.....	30
Appendice C: Projet d'organisation ministérielle et de fixation de traitements des sous-ministres et autres fonctionnaires principaux touchant \$8,000 et plus....	31
Appendice D: Traitements projetés de \$8,000 et plus, dans le cas des membres et hauts fonctionnaires des Commissions et organismes énumérés à l'Appendice A....	34
Appendice E: Liste des ministres, sous-ministres et autres interviewés par la Commission..	35
Appendice F: Liste des organismes et de leurs représentants dont les mémoires ont été soumis.....	37

## RÉSUMÉ DES RECOMMANDATIONS

La faiblesse foncière du contrôle et de la direction du Service civil réside dans le chevauchement des fonctions et des responsabilités entre la Commission du service civil et le Conseil du Trésor. Manifestement, il doit exister un certain contrôle financier central, mais l'expérience acquise en d'autres pays démontre qu'un tel contrôle doit comporter une responsabilité directe quant à l'efficacité des rouages administratifs. C'est pourquoi, nous formulons les recommandations suivantes:

1. La Commission du service civil devrait être maintenue à titre d'organisme indépendant à constitution distincte, mais elle devrait concentrer ses efforts sur le travail si important du recrutement, sa fonction première.
2. Le personnel de tous les ministères, ainsi que le personnel des Commissions et organismes énumérés à l'Appendice A, devraient être soumis au régime de la Loi du service civil, s'il ne le sont pas déjà.
3. La révision des méthodes et des règlements de recrutement que la Commission est en voie d'effectuer, devrait être poursuivie en toute diligence.
4. Une Division d'organisation et du personnel devrait être créée au Conseil du Trésor, sous un Directeur général qui occuperait le rang de sous-ministre senior. Ce fonctionnaire serait responsable envers le gouvernement, à l'égard de toutes les questions concernant l'organisation des ministères, y compris les effectifs et les taux de rémunération; à l'égard des permutations, entre ministères, de personnel administratif, scientifique, technique et professionnel; ainsi qu'à l'égard des recommandations concernant les conditions de travail, le moral et le bien-être général du personnel dans le Service tout entier.
5. Un Comité consultatif devrait être établi, et chargé de conseiller et d'assister le Directeur général à l'égard des questions intéressant l'ensemble du Service.
6. Des fonctionnaires compétents préposés au personnel devraient être nommés dans tous les ministères.
7. Les sous-ministres devraient être chargés de veiller aux promotions, sous réserve de l'approbation du Directeur général quant au personnel administratif, scientifique, technique et professionnel, et de la Commission du service civil quant aux autres catégories.
8. Dans chaque ministère, les questions de discipline devraient directement relever du ministre.
9. Le système actuel de préférence absolue en faveur des anciens combattants pourrait avantageusement être révisé, dans les meilleurs intérêts des anciens combattants et de l'ensemble du Service.
10. Les vacances occasionnées par des mises à la retraite devraient immédiatement être remplies.
11. Les traitements des sous-ministres devraient être fixés à \$15,000, \$12,000 ou \$10,000, selon la nature de leurs responsabilités et selon les fonctions qu'ils sont appelés à remplir.
12. Il devrait être créé une catégorie spéciale comportant un traitement de \$17,500, en reconnaissance de services hautement méritoires ou de responsabilités particulièrement lourdes.

13. Les traitements des fonctionnaires principaux, autres que les sous-ministres, devraient être fixés à \$8,000, \$10,000 ou \$12,000, selon le cas.
14. Un profond remaniement et une profonde réduction du régime actuel des traitements s'impose, du moins en ce qui concerne les emplois de nature administrative ou semi-administrative. Le tarif suivant est proposé:

Tarif	Augmentation annuelle
\$	\$
1,800-2,200 .....	100
2,400-3,300 .....	150
2,750-4,500 .....	150
5,000-6,000 .....	200
6,500-7,500 .....	200

15. Le nombre des emplois dans les deux plus haut échelons mentionnés au paragraphe précédent devrait être beaucoup plus grand qu'à l'heure actuelle. Le nombre réel des emplois requis dans chacun des échelons devrait être déterminé après étude par le Directeur général de l'organisation et du personnel.
16. Des recommandations particulières, à l'égard de chaque ministère individuel, sont formulées à l'Appendice C.
17. Les échelles de rémunération, quant aux catégories scientifiques, techniques et professionnelles, rétribuées à \$5,000 ou plus, devraient être les mêmes que celles proposées pour les catégories administratives. On suggère que les emplois du personnel d'ordre scientifique, technique et professionnel rétribués à moins de \$5,000, devraient faire l'objet d'une nouvelle révision.
18. La nette distinction actuellement établie entre les employés "temporaires" et "permanents", sous le régime de la pension du Service civil, est peu satisfaisante et devrait être changée.
19. Une méthode rationnelle devrait être adoptée en ce qui concerne les conditions d'emploi, de rémunération et de retraite des membres des Commissions et organismes énumérés à l'Appendice A.

## RAPPORT

A Son EXCELLENCE

le GOUVERNEUR GÉNÉRAL EN CONSEIL

Nous, commissaires soussignés, avons l'honneur de présenter le rapport ci-après:

### INTRODUCTION

Tout d'abord, nous devons insister sur le fait que nous n'étions pas chargés de faire des investigations complètes sur l'ensemble du Service civil canadien. Notre mandat nous donnait instructions d'instituer enquête et de faire des recommandations quant "aux fonctionnaires principaux du service public, y compris les sous-chefs et les fonctionnaires administratifs supérieurs dans les ministères et les organismes du gouvernement". Toutefois, des questions telles que le recrutement, l'avancement et la rémunération des fonctionnaires principaux ne sauraient être étudiées sans faire entrer en jeu le régime d'organisation du fonctionnarisme dans son ensemble. De la sorte, même si nous n'avons pas particulièrement examiné la situation relative aux emplois subalternes dans les domaines scientifique, technique et professionnel, nombre de nos commentaires, et en particulier nos recommandations concernant les méthodes et les rouages administratifs, s'appliquent à l'ensemble du Service civil.

L'histoire du fonctionnarisme fédéral ne remonte pas à bien loin. Sa principale expansion résulte d'une réunion d'influences qui se sont exercées à la suite de l'industrialisation croissante du pays et des exigences nées d'une participation à deux guerres mondiales. L'intervalle des deux guerres a été témoin d'une réforme de premier plan: le régime du mérite a supplanté, pour le recrutement de fonctionnaires de carrière, le régime du favoritisme. Mais la complexité grandissante de la Société a entraîné l'expansion continue de l'activité et des responsabilités gouvernementales, d'où plus de travail imposé au Service civil, et en particulier à ses fonctionnaires principaux. Il nous semble que cette rapide expansion a donné lieu à quatre principales lacunes dans l'organisation du service public:

1. Il n'y a pas assez de fonctionnaires de haute valeur pour occuper les emplois supérieurs et intermédiaires. Il s'ensuit que les sous-ministres et autres fonctionnaires principaux,—les ministres aussi, croyons-nous— ne peuvent s'en remettre à d'autres, autant qu'il le faudrait, ce qui leur impose un grand surcroît de besogne.
2. En ce qui concerne la direction du Service dans son ensemble, les responsabilités ne sont pas assez nettement partagées. Il n'existe donc pas de rouage efficace qui puisse assurer, dans les emplois subalternes et intermédiaires, la formation, l'obtention, la mutation et l'avancement d'employés compétents des deux sexes.
3. Il n'existe pas, non plus, de méthode qui puisse réaliser avec exactitude et diligence les modifications d'organisation qui s'imposent sans cesse dans une institution aussi vaste et aussi diversifiée que le Service civil canadien, ni pour régler le problème des employés inutiles, mal adaptés ou incompetents.
4. A tous les degrés de l'échelle, des lenteurs considérables marquent les nominations et les promotions.

Pendant la guerre, ces défauts ont eu des effets prononcés. Si le régime avait eu plus d'élasticité, il n'aurait pas été nécessaire de tant improviser, de rechercher à l'extérieur tant de titulaires de postes de hautes responsabilités, de tant surcharger les fonctionnaires principaux, ni de recourir à tant d'échappa-



toires pour éluder les formalités administratives. Ces circonstances, aggravées par la régie du temps de guerre des traitements, de l'avancement et des titularisations, qui s'est exercée avec rigueur sur le fonctionnarisme fédéral canadien, ont produit, pour l'après-guerre, un sérieux problème de réadaptation et de réorganisation.

Le présent rapport est divisé en deux parties. Dans la première, nous faisons une étude détaillée de la situation actuelle. Dans la seconde, nous formulons des recommandations pour remédier aux faiblesses du régime, et nous proposons une révision du tarif de rémunération pour les fonctionnaires supérieurs.

## PARTIE I

### L'organisation et la structure du Service civil

#### *Personnel et composition du Service*

Depuis trente ans, le Service civil du Canada a pris une rapide expansion, mais il est parfois arrivé que son effectif s'est contracté. En 1914, il comptait environ 25,000 employés. Ce nombre avait doublé vers 1920, mais il avait baissé à moins de 40,000, en 1924. Il se produisit ensuite une augmentation constante, et le chiffre d'environ 46,000 fut atteint en 1931. Pendant la crise économique qui suivit, le chiffre retomba aux environs de 41,000, mais il était remonté à 46,000 en 1939. Le personnel du Service a presque triplé pendant la guerre pour atteindre, en février 1946, le chiffre approximatif de 117,000 employés dans les ministères et les organismes non commerciaux du Gouvernement.\*

Pendant nombre d'années, le Service civil canadien a compté dans ses rangs une assez forte proportion de surnuméraires, c'est-à-dire des employés qui n'ont pas de statut officiel sous le rapport de la permanence de l'emploi et des chances normales d'avancement, et qui n'ont aucun droit aux augmentations annuelles de traitement ni aux avantages de la pension. Dans l'intervalle des deux guerres, à peu près un tiers du personnel se composait de surnuméraires. A l'heure actuelle, la proportion, comme il faut s'y attendre, est beaucoup plus élevée, les trois quarts environ des 117,000 employés étant maintenant des "temporaires". Il saute aux yeux que la réduction de ce nombre imposant de surnuméraires, dans le plus bref délai possible, est une question de la plus haute importance. La réalisation assez rapide de cet objectif nous semble réclamer un mécanisme à fonctionnement plus souple que nous n'en possédons sous le régime actuel.

#### *Classification du Service*

Au cours des années qui ont immédiatement suivi le premier conflit mondial, le Service civil fut réorganisé et passa du régime des nominations par faveur politique à celui des nominations au mérite. Cette évolution exigea une profonde révision des emplois, des fonctions et des barèmes de rémunération dans tout le Service. Il fallut élaborer un mécanisme et des méthodes en vue de classer les fonctions et de fixer des normes de rémunération, afin de pouvoir établir et maintenir, dans tous les domaines du Service, l'uniformité de rémunération pour les emplois d'égale valeur et de responsabilité analogue. Le système employé en vue d'atteindre ces objectifs fut élaboré sous la direction générale de la Commission du service civil et avec l'aide d'une maison de spécialistes de l'extérieur. Ce système reposait sur une classification complexe, détaillée et hautement spécialisée dans le cadre de laquelle devait s'adapter chacun des emplois du Service. Ce système fut mis en vigueur en 1919 par une loi du Parlement, et ultérieurement incorporé dans la Loi du service civil.

C'est notre opinion réfléchie que certaines difficultés et défauts actuelles du Service civil sont attribuables au fait qu'on s'est constamment efforcé d'agir dans les limites de ce système rigide et complexe de classification. Les constatations faites au Royaume-Uni, où les méthodes employées sont beaucoup plus souples et plus simples, et à un moindre degré aux États-Unis, confirment cette opinion.

\* Les employés d'organismes commerciaux de l'État, tels que les Chemins de fer Nationaux du Canada et la Polymer Corporation, les forces militaires et policières, les travailleurs industriels et occasionnels, les employés intermittents ou purement saisonniers, ne sont pas compris dans ces totaux.

Dans le Service civil canadien, les emplois sont groupés, aux fins du recrutement, de l'avancement, de la rémunération et de l'organisation générale, en pas moins de 3,700 catégories différentes. De ce nombre, environ 2,200 s'appliquent à des emplois permanents, et environ 1,500 à des emplois spéciaux du temps de guerre et à des emplois temporaires. Cette différenciation fort détaillée a pour conséquence la création d'un grand nombre d'emplois hautement spécialisés, chacun comportant des conditions subtilement établies. C'est pourquoi, nous avons des titres de catégories, tels que: Architecte agricole, Actuaire en rentes de l'Etat, Adjoint du service des sous-produits de fruits, Inspecteur en chef du rendement, Investigateur adjoint des valeurs, Gardien de piscine, etc.

Les conséquences de ce système sautent aux yeux. Le recrutement du personnel se fait par classement des candidats, selon les connaissances spéciales ou selon l'expérience particulière qu'ils possèdent, au lieu d'en fonder le choix sur l'intelligence générale et la compétence. Cette pratique a sans doute contribué à entraver l'obtention de recrues, en nombre suffisant pour approvisionner les rangs dans lesquels puiser les administrateurs de haute valeur. Elle a en particulier nui au recrutement de jeunes gens et de jeunes femmes de valeur venant de régions où le régime d'enseignement ne tend pas à la formation spécialisée.

Au sein du Service, le système de classification, par suite d'un manque de souplesse, a fait obstacle à l'obtention et à la meilleure utilisation d'un personnel de haute valeur. Il a rendu difficile le transfert d'employés non seulement à d'autres ministères, mais au sein même des ministères. Chose plus grave encore, il a ralenti et rendu difficile le fonctionnement des rouages de l'avancement. La carrière d'un employé de l'Etat évolue dans un véritable dédale. Il résulte de cet état de choses que bien des personnes de talent et d'avenir sont perdues dans des impasses, ou en sortent trop tard dans la vie. Malheureusement aussi, la complexité du système entraîne une vaste somme de travail, de documentation administrative, et, par conséquent, des lenteurs, de sorte qu'il n'est pas rare que des emplois importants restent vacants pendant de longues périodes.

Nous sommes fermement convaincus qu'un système de classification plus simple et plus pratique est indispensable si l'on veut rendre le Service civil du Canada apte aux tâches lourdes et variées qui l'attendent.

### *Echelles de rémunération*

Une particularité frappante du système complexe de classification est le nombre extrêmement considérable d'échelles de traitements qu'il a occasionnées. Cette différenciation excessive a donné lieu à plus de 500 échelles de rémunération différentes dans le service en général. Par exemple, dans un même ministère d'envergure moyenne, il y a en tout 160 échelles distinctes de traitement. Il en résulte un système de rémunération confus et inutilement compliqué, qui suppose des distinctions très subtiles dans l'évaluation du travail. En pratique, cette façon de procéder dégénère beaucoup trop souvent en marchandage individuel et en lésinement, en discussions agaçantes et oiseuses.

Les difficultés inhérentes au barème actuel des traitements sont très bien résumées dans le rapport de la Commission royale (Beatty) d'enquête sur les services techniques et professionnels (1930), qui signale (page 16) ce qui suit: "Le chevauchement des barèmes de traitements dans les emplois successifs de l'échelle des promotions, est devenu la règle plutôt que l'exception. Une conséquence malheureuse de cet état de choses est que les augmentations de traitement deviennent rares et sans suite.—Le manque de progression méthodique engendre le mécontentement et la déception, ce qui n'est pas de nature à assurer le maximum d'efficacité.

"Afin de régler de façon satisfaisante le cas des fonctionnaires méritants, dont l'avancement a été interrompu par le système actuel de classification, on

a sans cesse créé de nouvelles classes; il en résulte qu'un acte de justice envers tel ou tel individu a contribué à rendre les conditions du Service en général d'autant plus difficiles et compliquées.

"Nous estimons qu'il est essentiel à la meilleure administration du service, de remplacer la multiplicité actuelle par un nombre limité d'échelles de traitements; de supprimer le chevauchement des échelles de salaires et de cesser complètement à l'avenir de créer de nouvelles classes avec des échelles de salaires spéciales."

Nous partageons entièrement ces vues.

#### *Les classes supérieures du Service*

Le fait qu'une proportion considérable de sous-ministres et d'autres fonctionnaires principaux n'appartenaient pas au Service lorsqu'ils ont été nommés, est significatif. En réalité, le Service civil canadien, tel qu'il est actuellement organisé et administré, ne fournit pas ses propres chefs. Il convient sans doute, parfois, de faire venir du dehors des personnes éminemment compétentes pour remplir d'importants emplois supérieurs; mais la mesure dans laquelle la chose s'est pratiquée, laisse peu de doute qu'il existe une grave anomalie dans l'administration de ce qui est censé être un service de carrière.

A notre avis, cet état de choses résulte d'un concours de circonstances. Les méthodes de recrutement, l'absence presque totale de programmes de formation, les systèmes et les règles de classification, de rémunération, de transfert et de promotion, ainsi que l'absence d'une autorité centrale expressément chargée de l'organisation du personnel, en sont les facteurs déterminants. Quoi qu'il en soit, il est clair qu'il n'y a pas suffisamment d'hommes de haute compétence et d'expérience dans les emplois administratifs supérieurs et intermédiaires. Cela signifie non seulement qu'il n'y a pas assez de fonctionnaires supérieurs pour aider à la fois les ministres et les sous-ministres à porter le lourd fardeau qu'ils ont dû accepter par suite de l'expansion rapide des occupations du gouvernement, mais aussi que le groupe où il serait possible de recruter des sous-ministres est beaucoup trop restreint. Dès 1912, Sir George Murray déclarait, dans son rapport sur l'Organisation du Service public au Canada (page 27): "parmi tous les sujets que j'ai étudiés, les deux qui me semblent les plus importants sont, premièrement, la question de soulager les ministres des travaux courants et administratifs, afin de leur laisser la liberté d'étudier les questions de principe et, deuxièmement, l'amélioration de l'organisation et du personnel du service public, afin que celui-ci puisse expédier efficacement les affaires du pays..." Les années ont passé sans apporter de soulagement, et, à l'heure actuelle, le fardeau des ministres et des sous-ministres est plus lourd que jamais.

#### *Le personnel temporaire*

Comme il a été dit antérieurement, environ 117,000 personnes étaient employées, en février 1946, dans les ministères et les organismes non commerciaux du gouvernement. Sur ce nombre, quelque 85,000 étaient classés comme "temporaires".

L'emploi du personnel à titre temporaire est un moyen très courant de faciliter l'ajustement de l'envergure du service aux fluctuations de la somme de travail. La forte proportion des temporaires dans le Service canadien, qui est d'environ un tiers en temps normal, et la période durant laquelle des personnes sont souvent maintenues dans des emplois temporaires, nous semblent avoir été bien supérieures à ce qui était requis à cette fin. Nous estimons que le procédé suivi à cet égard a été appliqué de façon trop rudimentaire. La méthode adoptée en certaines occasions a été de fixer un pourcentage arbitraire de personnel pour chaque ministère ou organisme, sans accorder suffisamment d'attention aux cas d'espèce.

Tout en hésitant à exprimer une opinion catégorique sur ce sujet complexe, nous désirons vous faire remarquer qu'un arrangement en vertu duquel des

gens sont employés, à titre temporaire, pendant des périodes de sept, dix ou même vingt ans, est difficilement acceptable et nuit grandement au moral du service. Nous croyons qu'il devrait y avoir un programme plus sélectif et plus pratique visant à maintenir au minimum les emplois temporaires\* et à les tenir en rapport en quelque sorte réaliste avec les fluctuations possibles du travail.

#### *Exemptions de la Loi du service civil*

Nous avons signalé la tendance croissante vers la constitution de deux sortes de services civils. Un groupe, comprenant en général le personnel des ministères et organismes les plus anciens, relève entièrement des dispositions de la Loi du service civil, en ce qui concerne le recrutement, la classification, la rémunération et les promotions. L'autre groupe est exempt, à divers degrés et pour diverses raisons, de ces dispositions. Par conséquent, il s'est développé, parallèlement, des conditions d'emploi différentes pour un travail essentiellement semblable.

La coutume existante à l'égard des agences non commerciales est de n'adhérer à aucun régime général. Certains personnels relèvent entièrement des dispositions de la Loi du service civil et sont soumis au régime de la pension du Service civil; d'autres sont complètement exclus des deux régimes, tandis que d'autres encore sont partiellement inclus et partiellement exclus.

Nous ne voyons pas pourquoi le personnel de tous les ministères et de tous les organismes dont le travail est analogue à celui des ministères, surtout les Commissions, Conseils, Offices et organismes d'un caractère quasi judiciaire, régulateur et administratif, ne serait pas régi par les règles générales du Service civil qui déterminent le recrutement et les conditions d'emploi. L'acceptation de ce principe signifierait que les employés de la Division de l'impôt au ministère du Revenu national, et certains employés du ministère des Travaux publics, par exemple, deviendraient soumis aux règles générales du Service civil, tout comme le seraient les personnels des Commissions et des organismes dont la liste figure à l'Appendice A.

Nous croyons, par ailleurs, que d'excellentes raisons militent en faveur de la coutume existante qui exempte des règles du Service civil les personnels des agences commerciales, et autres agences de même nature, occupées dans la production et dans certaines sphères d'activité telles que l'achat, ou la vente sur le marché ordinaire, où les exigences et les conditions d'emploi se rapprochent beaucoup de celles de l'industrie privée. En pareils cas, ce sont les administrations des organismes intéressés qui sont en meilleure posture pour s'occuper directement de l'emploi et de la surveillance du personnel.

La situation actuelle, à l'égard des membres de Commissions, Conseils, Offices et organismes, offre également une grande diversité. En certains cas, les membres sont nommés pour un nombre d'années déterminé; en d'autres cas, les fonctionnaires nommés sont amovibles. Il existe aussi une grande diversité dans les dispositions concernant la retraite et la pension. En certains cas, mais non de façon générale, une disposition prévoit le versement d'une pension aux membres retraités, et la disposition, quand elle existe, n'est pas uniforme. Cette différence de traitement a créé un état de choses peu satisfaisant; et à notre avis, la meilleure solution serait d'étendre aux membres des Commissions et des organismes dont la liste figure à l'Appendice A, les dispositions du régime de pension du Service civil, et d'assujettir ces personnes aux règlements du Service civil en matière de retraite. Il s'ensuivrait que les nominations à ces organismes seraient titularisées.

Nous ne croyons pas qu'il faille modifier la coutume existante à l'égard des principaux emplois dans ce qu'on appelle les agences commerciales, etc.

\* Nous recommandons d'étudier la possibilité de substituer les mots "établissements" et "provisoires" aux termes actuels "permanents" et "temporaires", qui nous semblent donner une fausse impression.

## LA COMMISSION DU SERVICE CIVIL ET LE CONSEIL DU TRÉSOR

*Origine et fonctions actuelles*

La responsabilité du contrôle central et de la direction du Service civil est répartie entre deux autorités: la Commission du service civil et le Conseil du Trésor. La Commission du service civil est la gardienne du principe du mérite dans les questions de recrutement et de promotion. Elle est aussi l'instrument administratif du fonctionnement détaillé du système de classification.

Pour éviter la possibilité d'une ingérence politique, la Commission jouit d'un statut indépendant et n'est responsable que devant le Parlement. Mais si les pouvoirs de la Commission sont décisifs en matière de nominations et de promotions, ses responsabilités, en matière d'échelle de traitements, d'organisation des services et de nombre des postes à établir, sont restreintes à l'expression de recommandations qui ne prennent effet qu'après leur approbation par le Gouverneur en conseil. En pratique, cela signifie: après approbation par le Conseil du Trésor.

Les fonctions et responsabilités de la Commission appartiennent donc à deux catégories: celles qui se rapportent au recrutement et à l'avancement du personnel, et pour lesquelles la Commission possède une autorité finale; et celles qui impliquent la poursuite d'études ou d'enquêtes détaillées sur l'organisation des services, le nombre et l'espèce des emplois requis, les échelles de traitements, etc., domaines où la Commission se borne à soumettre des recommandations au Conseil du Trésor. La Commission a mis sur pied un mécanisme important et emploie un personnel considérable pour l'exécution de ces deux catégories d'initiatives.

Le Conseil du Trésor, comité du Conseil privé composé du ministre des Finances, président d'office, et de cinq autres ministres désignés de temps à autre par le Gouverneur en conseil, est chargé de toutes les questions de finances, de recettes et de dépenses, ou comptes publics, qui lui sont soumises par le Conseil des ministres ou sur lesquelles le Conseil du Trésor juge bon d'attirer l'attention du Conseil des ministres. Les questions concernant les échelles de traitements des fonctionnaires civils et le nombre de postes dans les divers ministères et organismes tombent clairement sous cette juridiction. En pratique, les rapports ou procès-verbaux du Conseil du Trésor contiennent les décisions finales dans ces questions.

Les témoins nous ont dit que le Conseil du Trésor examine quelque 20,000 sujets par an, mais que les plus importants de ces sujets ne concernent pas le Service civil. Les ministres composant le Conseil du Trésor ne peuvent évidemment pas étudier longuement, ou en détail, les questions du Service civil englobées dans cette masse, et les questions exigeant une décision doivent être traitées d'une manière fragmentaire plutôt que dans le cadre d'un programme cohérent et de longue portée.

*Division de la responsabilité*

Il est clair que les fonctions respectives de la Commission du service civil et du Conseil du Trésor se chevauchent. Le Conseil du Trésor possède l'autorité, sans la responsabilité immédiate, dans toutes les questions d'effectif et d'organisation. La Commission du service civil assume la responsabilité, sans posséder l'autorité. Cette division des fonctions est la plus apparente faiblesse de la direction et du contrôle central du Service, et doit être éliminée. Le contrôle financier central doit exister. Autrement, l'argent du public sera employé d'une manière inéconomique. Le contrôle financier, sans la fonction directe et simultanée de déterminer les besoins et de fournir les moyens nécessaires à un bon fonctionnement, conduit à des lenteurs, à des échecs, à l'inefficacité. Ailleurs, l'expérience a démontré la sagesse de cette intégration des fonctions. C'est le trait central de

la direction du Service civil aux Etats-Unis comme au Royaume-Uni. Les fonctions actuelles de la Commission du service civil en matière d'organisation des services, d'effectif, d'échelles de traitements, devraient, à notre avis, être transférées au Conseil du Trésor. Mais cette réforme essentielle ne sera praticable que si le Conseil du Trésor est pourvu du mécanisme et du personnel voulus. Nous devons formuler, à cet égard, un certain nombre de recommandations précises auxquelles nous attachons une importance essentielle. Le transfert de ces fonctions au Conseil du Trésor mettrait la Commission du service civil en mesure de se concentrer sur la tâche première et très importante du recrutement, tâche dans laquelle de grands progrès sont nécessaires.

#### LE FONCTIONNEMENT ET LA DIRECTION DU SERVICE CIVIL

Les défauts essentiels que nous avons signalés dans l'organisation et la composition du Service civil, et le chevauchement d'autorité de la Commission et du Conseil du Trésor, entraînent un certain nombre de faiblesses dans le fonctionnement et dans la direction du Service. Il en a été question très brièvement et en termes généraux au début du présent rapport. Nous les discutons plus en détail dans les paragraphes qui suivent.

##### *Recrutement*

La pénurie de haut personnel administratif de bonne qualité, qui est une si grave faiblesse du Service civil canadien, est due, dans une large mesure, à l'adoption d'une méthode trop étroite en matière de recrutement. En théorie, le messenger qui entre dans le Service civil canadien possède, pour ainsi dire, un bâton de sous-ministre dans sa giberne. Il devrait en être ainsi, mais l'expérience montre que la théorie et la pratique sont aux deux pôles. Il est, en fait, très difficile pour un homme, si capable soit-il, d'entrer dans les petits emplois du Service et d'y faire son chemin jusqu'aux fonctions supérieures. Ceci provient, dans une large mesure, de ce que les aptitudes requises en matière d'instruction, entre autres, dans le recrutement des fonctionnaires subalternes, ne correspondent pas aux aptitudes rigoureusement exigées pour les postes spécialisés des grades élevés. Nous proposons de surmonter cette difficulté, partie en modifiant le système de classement, partie en offrant aux intéressés une formation préparatoire aux postes supérieurs, et partie en créant une voie régulière d'accès à ces postes.

Nous reconnaissons toutefois que ces moyens ne suffiraient pas à nous procurer le nombre voulu de hauts fonctionnaires. Le reste pourrait être recruté parmi le personnel scientifique, technique, et parmi les membres des professions libérales. Un grand nombre de ces hommes accomplissent déjà un travail semi-administratif, et il doit être possible de choisir, parmi eux, des hommes ayant le goût de l'administration. Ce réservoir est néanmoins limité, et il faut trouver quelque autre source si, dans l'avenir, les rangs supérieurs du Service civil doivent recruter la plus grande partie de leur personnel dans le sein même du Service, plutôt qu'à l'extérieur comme la chose s'est pratiquée jusqu'à présent.

Nous croyons que le meilleur moyen d'atteindre ce résultat est d'attirer tous les ans un nombre convenable des meilleurs élèves des universités, choisis, non pas à cause d'une aptitude spéciale, mais à cause de leur intelligence et de leurs aptitudes générales. C'est ainsi qu'un ou deux ministères recrutent déjà du personnel, avec de très bons résultats, croyons-nous. Des efforts ont été tentés, dans le passé, pour étendre cette méthode aux autres ministères, mais ces efforts sont demeurés isolés et mal soutenus. Ce qu'il nous faut, à notre avis, c'est un programme systématique visant l'ensemble du Service, afin d'assurer que tous les ministères peuvent se procurer des hommes de cette catégorie, et les utilisent effectivement. Le nombre d'hommes nécessaire, dans cette catégorie, dépendra de la situation de chaque ministère. Il sera beaucoup plus élevé dans les ministères exerçant des initiatives que dans les ministères suivant une routine quotidienne.

Nous désirons souligner la nécessité de recruter le personnel administratif d'après les aptitudes générales des candidats, plutôt que d'après leur spécialisation. Il nous semble que le Service civil du Canada devrait viser, comme la plupart des autres grandes institutions, à s'assurer les services d'employés possédant de bonnes qualités générales, et à procurer à ces employés une large formation. Nous constatons, à cet égard, que le mode actuel de classification fortement spécialisé milite contre le recrutement d'hommes et de femmes bien doués qui viennent de régions de notre pays où l'enseignement n'est pas fondé surtout sur des modes spécialisés de formation. On nous a exposé le fait que le nombre de Canadiens de langue française qui occupent des postes importants, dans l'administration et en d'autres domaines, est relativement peu élevé. Cette situation, qui n'est certainement pas souhaitable, a pour cause principale le système actuel de classification et de recrutement de personnel.

### *Stage*

Il est un point d'importance primordiale: l'établissement d'un mode efficace qui éliminerait les inaptes parmi les nouveaux employés du Service. Malgré tout le soin apporté dans le recrutement du personnel, il se rencontre toujours quelques inaptes. Or, c'est faire preuve de bienveillance irrationnelle envers un individu que de le maintenir dans un service pour lequel il n'a pas d'aptitudes, et c'est une grave injustice à l'égard de ce service que de lui imposer les fonctions d'un employé inapte, toute une vie durant. Nous sommes d'avis que la période stagiaire devrait recevoir une application plus rigoureuse.

### *Promotions*

Dans un service de carrière, où les aspirants posséderaient les aptitudes voulues, la réussite à obtenir un personnel administratif efficace, pour les emplois supérieurs, est surtout fonction d'un régime de promotions judicieux. A en juger par les résultats, un défaut radical doit exister dans la méthode actuellement suivie à cet égard. Les individus aptes sont retenus trop longtemps dans la catégorie des traitements peu élevés. Quand on l'accorde, la promotion apporte peu d'avantages immédiats, vu qu'en général les tarifs de traitements chevauchent ou bien se rejoignent. Plusieurs des fonctions le mieux rémunérées sont confiées à des gens venus de l'étranger. Par conséquent, les conditions d'entrée dans le Service offrent peu d'attrait pour l'individu apte et ambitieux qui doit commencer au bas de l'échelle, et encore moins pour l'encourager à demeurer dans le Service. Cette déplorable situation provient surtout des défauts dans la fixation des traitements, et nous étudions cet aspect de la situation dans nos propositions concernant la rémunération; mais il faut attribuer la cause partielle de cet état de choses au système de promotions établi par la Loi du service civil, et appliqué par la Commission du service civil. La Commission Beatty décrit le système actuel comme étant "incommode et lent" dans son fonctionnement, et "mécanique et inepte" dans ses résultats. Nous abondons dans ce sens, du moins en ce qui concerne les classes administratives, scientifiques, techniques et professionnelles.

Selon la méthode actuelle, chaque vacance fait l'objet d'une communication à la Commission par le sous-ministre, qui émet son avis sur la question de savoir si la vacance doit être remplie par voie de promotion. Si la vacance doit être ainsi remplie, la Commission tient un examen spécial de promotion et spécifique, après avoir consulté le sous-ministre, les catégories de fonctionnaires qui peuvent se porter candidats. Le ministère établit une cote pour chaque demande, suivant une méthode prescrite. La cote que le ministère accorde à chaque candidat est appréciée par la Commission, et les candidats sont classifiés par ordre de mérite. Les candidats reçoivent notification de leur rang dans le concours, et peuvent interjeter appel de la décision. S'il n'est pas interjeté d'appel, la Commission approuve la nomination du candidat déclaré premier par ordre de mérite. Dans



un cas normal, ces formalités durent plusieurs mois, souvent plus longtemps. Toutes les vacances d'emplois dans les échelons inférieurs, occasionnées par la promotion initiale, doivent alors être remplies successivement, selon les mêmes formalités.

Cette façon de procéder et le contrôle exercé par la Commission ont pour objet principal d'exclure la partialité de l'influence personnelle. Nous ne croyons pas, toutefois, que de telles précautions soient nécessaires, du moins à l'égard des emplois supérieurs. Un système de classement ou de choix, au moyen d'épreuve écrite, peut présenter certains avantages lorsqu'il s'agit d'emplois subalternes; mais l'un et l'autre de ces modes nous paraissent peu judicieux lorsqu'il s'agit de postes élevés. Dans de tels cas, le sous-ministre sera à même de se renseigner à l'égard des fonctionnaires intéressés, et de constater la qualité de leur travail; et comme il est responsable, envers le ministre, de la bonne administration de son ministère, le sous-ministre devrait à tout le moins être chargé, en premier lieu, de désigner, dans la ligne d'avancement, les fonctionnaires en qui il peut avoir confiance. Nous formulons, à cet égard, des recommandations de nature à améliorer la situation, sans faire table rase des garanties du régime actuel.

### *Permutations*

Dans les échelons intermédiaires et supérieurs du Service, se constate une absence presque complète de permutations de fonctionnaires entre ministères, et même entre fonctionnaires d'un même ministère. A notre avis, il conviendrait manifestement que les fonctionnaires administratifs acquièrent une expérience aussi étendue que possible à l'emploi de divers ministères, surtout au début et au milieu de leur carrière. L'absence de permutations a pour résultat l'utilisation inefficace du personnel supérieur, et restreint grandement les occasions d'accorder aux fonctionnaires cette formation étendue, précieux facteur dans la préparation vers les postes élevés. Sans compter qu'une telle lacune tend à provoquer une dénivellation sensible entre les ministères, quant à la qualité de leurs fonctionnaires administratifs.

La Loi du service civil énonce que "nul employé ne peut être transféré d'un emploi d'un ministère ou d'une division du service civil, à un emploi dans un autre ministère ou à une autre division du service civil, sauf à la demande des sous-chefs respectifs". De plus, les permutations entre ministères doivent recevoir l'approbation de la Commission du service civil. Ces dispositions tendent à empêcher les promotions. Naturellement, les sous-ministres ne veulent pas se voir priver de leurs fonctionnaires compétents, pour un double motif: ces fonctionnaires leur sont précieux et, sous le régime actuel, il est peu probable que les sous-ministres puissent trouver des remplaçants d'égale valeur. Dans l'établissement d'un système pratique, il faudrait constituer une autorité centrale compétente, qui serait chargée de régler les cas de permutations. Nos recommandations tiennent compte de ce détail.

### *Direction générale du Service*

Au sein d'un organisme aussi vaste que le Service civil, l'importance relative des diverses fonctions marque des évolutions constantes, et il faut faire face à une multitude de nouveaux problèmes administratifs. Forcément, certaines divisions et unités du Service verront leur travail décroître, tandis que d'autres verront le leur s'accroître. Un danger est inévitable, du fait que les organisations ministérielles demeureront inchangées, malgré la diminution du travail ou son changement de nature; d'où personnel en surnombre dans certaines sections du Service, en insuffisance dans d'autres sections, et maintien à leur poste de fonctionnaires supérieurs et forts compétents, même quand l'existence de ces postes n'est plus justifiée; tandis que, dans certaines divisions, d'importants emplois restent sans titulaires. Sous le régime actuel, la solution du problème est du ressort immédiat de la Commission du service civil. Dans la pratique, toute-

fois, la Commission, qui n'exerce pas le contrôle financier définitif, ne remplit pas et ne peut pas remplir un rôle entièrement efficace à l'égard de l'institution d'enquêtes et de la mise à effet de leurs conclusions. A notre sens, une attribution bien délimitée de responsabilité s'impose à cet égard, et l'organisme responsable devrait être revêtu d'une autorité bien définie. Il nous paraît évident que cette responsabilité devrait incomber au Conseil du Trésor. Le procédé exigera une attitude positive, plutôt que l'attitude négative jusqu'ici adoptée dans l'exercice du contrôle financier. Il est également manifeste que le Conseil du Trésor doit être pourvu du personnel nécessaire à l'accomplissement régulier de sa tâche, si l'administration doit devenir efficace au plus haut point.

#### *Le problème du personnel incompétent ou mal adapté*

Le problème que présente un personnel incompétent ou mal adapté suscite toujours de graves difficultés dans le fonctionnarisme de carrière. Il se rencontre forcément des cas où la fonction dépasse la mesure du fonctionnaire, pour une raison ou pour une autre; il arrive aussi que les facultés du fonctionnaire s'émeussent. Ces cas, s'ils ne sont pas tranchés, causent un tort considérable à la réputation et à la valeur du service dans son ensemble.

Avec l'amélioration des méthodes de recrutement, de stage et d'avancement, le problème peut être réduit au minimum, mais non entièrement résolu. A l'heure actuelle, ces fonctionnaires sont, d'ordinaire, laissés et même consolidés dans leur poste. Dans les cas désespérés, la seule solution satisfaisante est le renvoi de tels fonctionnaires, et les autorités responsables ne devraient pas hésiter à les destituer. Dans d'autres cas, la situation se prête à une solution moins rigoureuse. L'adoption d'une méthode rationnelle de permutations apporterait une aide précieuse. Des employés inaptes à remplir un certain genre de fonction pourraient très bien occuper un autre genre d'emploi. Le transfert de ces individus profiterait à la fois au service et aux intéressés. En d'autres cas, la valeur administrative se trouverait améliorée et des économies d'argent seraient réalisées, s'il était possible d'avancer l'époque de la retraite de ces employés. Nous proposons que la Loi de la pension soit modifiée de façon à permettre la mise à la retraite dans certains cas, au gré du gouvernement, à 60 ans pour les hommes, et à 55 ans pour les femmes. Il nous paraît rationnel qu'un fonctionnaire retraité dans de telles circonstances touche l'entière pension justifiée par ses états de service.

#### *Contrôle de la discipline*

En matière de discipline, la méthode suivie varie grandement, suivant les ministères. Pour les arrivées en retard, un système d'amendes ou de surtemps non rétribué s'applique dans certains cas, mais non dans d'autres. Il convient d'adopter un mode uniforme sous ce rapport. Pour les infractions plus sérieuses, telles qu'insubordination ou ivresse durant les heures de travail, le ministre a le pouvoir d'imposer la suspension sans traitement de l'employé; mais tous les cas doivent être signalés à la Commission du service civil, qui peut rétablir le traitement si elle juge que la suspension n'était pas justifiée. Le pouvoir de suspension sans traitement est une mesure très sévère, et c'est à juste titre que les ministres hésitent à s'en prévaloir. Nous sommes pourtant d'avis que si le ministre décide de suspendre un employé, la responsabilité lui appartient uniquement. Elle ne devrait pas être partagée avec la Commission du service civil. Nous croyons donc que pour les cas où le châtement de suspension est imposé et pour certains cas où aucun châtement réel n'est imposé parce que la peine serait jugée trop sévère, la ligne de conduite suivante pourrait être adoptée: retrait de l'augmentation annuelle de traitement de l'intéressé. Le pouvoir disciplinaire employé en dernier ressort, le renvoi, est rarement utilisé, sauf en cas de malhonnêteté et de détournement de fonds. Sous le régime actuel, le renvoi nécessite l'intervention du gouvernement même, et l'adoption d'un arrêté en conseil. Il nous

semble normal que le Cabinet ait à s'occuper de la destitution d'un employé civil en particulier. Nous proposons donc que, sous ce rapport également, le chef du ministère intéressé en assume la responsabilité absolue et indivise.

#### *Direction ministérielle du personnel*

Les méthodes et les rouages administratifs actuels, à l'égard des questions de personnel, sont plutôt rudimentaires quant à leur forme et routiniers quant à leur application et fonctionnement. Dans certains ministères, les fonctions concernant le contrôle et la direction du personnel sont combinées. Voilà sans doute la mesure qui convient, pourvu que le directeur de ce service soit choisi judicieusement, qu'il possède le statut voulu et les pouvoirs suffisants. Dans d'autres ministères, y compris les plus importants, il n'existe pas d'organisme central pour ce genre de travail, et les fonctions sont largement réparties entre divers fonctionnaires et services. Dans les ministères où un tel état de choses existe, les détails de la responsabilité retombent directement sur le sous-ministre, qui est déjà surchargé.

La nomination, dans chaque ministère, d'un fonctionnaire préposé au personnel, fonctionnaire expérimenté et bien compétent, ayant le rang et les pouvoirs voulus, aurait pour effet d'accroître l'efficacité et le rendement général, tout en améliorant la direction du personnel et soulageant les sous-ministres. En outre, la présence de tels fonctionnaires dans tous les ministères permettrait, par l'entremise des autorités de la Commission du service civil, de mieux coordonner les systèmes concernant le personnel dans tout le Service.

Dans les ministères plus importants, ces fonctionnaires devraient consacrer tout leur temps à la direction du personnel; dans les ministères moins importants, ils pourraient remplir en même temps d'autres fonctions administratives. Les préposés au personnel devraient se tenir constamment au courant en ce qui concerne les besoins du personnel dans les diverses divisions du ministère, le nombre et la nature des emplois requis, l'efficacité dans l'accomplissement des divers travaux ordinaires et d'écriture. Ils devraient s'organiser de façon à effectuer promptement les changements et répondre vivement aux besoins imprévus; ces fonctionnaires devraient également être en mesure de conseiller les sous-ministres en matière d'avancement, de transfert, de discipline, etc. Ils devraient élaborer et appliquer des programmes en vue de l'amélioration du moral et des relations entre employés en général. Sous ce rapport, ils devraient s'efforcer de trouver les causes de mécontentement et d'y remédier, si possible.

De nombreux directeurs d'entreprises privées sentent le besoin de nommer des chefs de personnel ayant le rang et la responsabilité voulus. De fait, le gouvernement les a encouragés à agir ainsi. Nous estimons que l'adoption d'une telle ligne de conduite dans l'administration gouvernementale est d'une importance fondamentale.

#### *Formation au cours du service*

Les programmes de formation des fonctionnaires entrant dans le Service, et les programmes tendant à améliorer l'efficacité de ces fonctionnaires pour les préparer à des postes de plus haute responsabilité, sont encore dans leur prélude. Sauf dans un ou deux ministères, il n'existe pour ainsi dire aucune méthode pour la formation systématique d'un personnel administratif. A notre sens, il importe d'entreprendre l'étude de cette question, en vue d'établir un programme pratique.

## PARTIE II

### RECOMMANDATIONS

Dans la première Partie de ce rapport, nous avons présenté les résultats de notre enquête sur la composition et le fonctionnement du Service civil. Nous avons relevé les principales difficultés et lacunes telles qu'elles nous apparaissaient et avons, dans nos conclusions, indiqué la meilleure manière d'y remédier. Dans la présente Partie, nous offrons des recommandations particulières à l'égard des mesures que nous estimons nécessaires pour donner suite à ces conclusions.

#### MÉCANISME ET PROCÉDURE

1. Nous recommandons que la Commission du service civil soit maintenue sous forme d'organisme indépendant à constitution distincte. Toutefois, et de la manière indiquée ci-dessous, la Commission devrait être relevée de certaines de ses présentes fonctions, afin de pouvoir concentrer ses efforts sur le travail si important du recrutement, travail qui devrait être sa première attribution. Les fonctions de la Commission du service civil devraient être les suivantes:

- a) Recruter le personnel de toutes les classes et catégories, au mérite.
- b) Étudier les recommandations des sous-ministres et des chefs d'organismes, en ce qui concerne la promotion du personnel de toutes catégories autres que les catégories administratives, scientifiques, techniques et professionnelles.
- c) Assurer le transfert du personnel de toutes catégories, autres que les catégories administratives, scientifiques, techniques et professionnelles, des ministères où leur utilité a pris fin, à d'autres ministères qui exigent un personnel supplémentaire.
- d) Donner des directives générales aux ministères sur les programmes d'instruction au cours de service, sauf dans le cas du personnel prévu à 4 f) ci-après.

2. Nous recommandons que tout le personnel actuellement soustrait aux règlements du service civil, et qui est à l'emploi des ministères du gouvernement ou des Commissions et des organismes énumérés à l'Annexe A, soit assujéti aux dispositions de la Loi du service civil, lorsque l'application en est possible.

3. Nous croyons savoir que la Commission du service civil est en voie de reviser sa procédure et ses règlements applicables au recrutement, en vue de réduire les retards, de simplifier le travail courant et d'améliorer la technique dans les choix à opérer. Nous reconnaissons que cette révision est nécessaire et recommandons qu'elle soit poursuivie avec toute la célérité possible. Nous recommandons aussi que soit étudiée sérieusement la question de donner aux candidats compétents, d'après la cote d'intelligence et d'aptitude générales, tous les avantages voulus pour obtenir des emplois administratifs dans le service, en vue d'éliminer graduellement les conditions déplorables examinées à la Partie I du présent rapport.

4. Nous recommandons la création d'une nouvelle Division d'organisation et du personnel au Conseil du Trésor, sous un Directeur général (ou sous-ministre) de l'organisation et du personnel, avec rang de sous-ministre senior. Les fonctions du Directeur général devraient être les suivantes:

- a) Être responsable envers le gouvernement, par l'intermédiaire du Conseil du Trésor, en toutes matières portant sur l'organisation et les effectifs (nombre et catégories d'emplois requis) des ministères, et des organismes énumérés à l'Annexe A.

- b) Soumettre au Conseil au Trésor, avec l'approbation du Comité consultatif mentionné ci-après, des recommandations sur les échelles de traitements et sur les règlements importants intéressant l'ensemble du Service.
- c) Examiner les recommandations des sous-ministres et des chefs d'organismes (Appendice A) à l'égard des promotions dans les catégories administratives, ainsi que dans les catégories scientifiques, techniques et professionnelles.
- d) Etre chargé—après consultation, avec le Comité consultatif et, si la chose est nécessaire, avec l'approbation du Conseil du Trésor, en ce qui concerne les permutations, entre ministères et organismes (Appendice A) de fonctionnaires administratifs, ainsi que de fonctionnaires des catégories scientifiques, techniques et professionnelles, dans la plus grande mesure voulue—des questions de formation convenable de ces fonctionnaires et de la meilleure utilisation des fonctionnaires supérieurs dans tout le Service.
- e) Faire partie des jurys d'examen, ou y être représenté, pour choisir les candidats étrangers au Service, et désireux d'occuper des emplois dans les classes administratives, scientifiques, techniques et professionnelles.
- f) Etre généralement chargé d'établir des méthodes et d'orienter les ministères, en ce qui concerne les programmes de formation dans les cadres du Service pour les classes administratives scientifiques, techniques et professionnelles.
- g) Agir comme président des représentants officiels au Conseil national mixte du Service public, institué en vue de servir de moyen efficace de consultation avec le personnel.
- h) Etre chargé de recommander des méthodes, quant aux conditions de travail dans tout le Service, y compris l'amélioration du moral et le bien-être du personnel.

En tout premier lieu, le Directeur général devrait être chargé de formuler des recommandations concernant la réorganisation ou l'élimination des sections et divisions désuètes et superflues dans tout le Service, y compris le transfert des employés qui les composent. Ce programme devrait inclure des mesures pratiques visant à réduire le grand nombre des surnuméraires dont l'emploi a résulté d'activités du temps de guerre. Pour ce qui est des autres catégories que les catégories administratives, scientifiques, techniques et professionnelles, le soin de veiller à la destitution ou au transfert de fonctionnaires en surnombre, devrait être confié à la Commission du service civil. (Voir 1 c) ci-haut.) Dans le cas des catégories administratives, scientifiques, techniques et professionnelles, ce soin devrait être confié au Directeur général, qui devrait prendre les dispositions voulues.

Le Directeur général aura évidemment besoin d'un personnel suffisant d'adjoints très compétents, y compris ceux qu'il jugera utile de faire venir de la Division de l'organisation de la Commission du service civil.

5. Nous recommandons la nomination d'un Comité consultatif chargé de conseiller et d'assister le Directeur-général, notamment sur les questions intéressant l'ensemble du service public. Ce Comité devrait se composer de trois ou quatre sous-ministres nommés par le Gouverneur en conseil, sur la recommandation du premier ministre. Le Directeur général devrait être le président du Comité. Le président de la Commission du service civil devrait être membre du Comité, chaque fois que des questions intéressant l'ensemble du Service sont à l'étude.

6. Nous recommandons qu'un fonctionnaire, d'un rang convenable, préposé au personnel, soit nommé dans chaque ministère et chargé de régler les questions concernant le personnel, au sein du ministère, et chargé aussi de conseiller et

d'assister le sous-ministre, relativement à ces questions. Dans les ministères de moindre envergure, ces fonctionnaires devraient allier certaines fonctions administratives à celles qui leur sont attribuées à l'égard du personnel.

7. Nous recommandons que les sous-ministres et les chefs d'organismes (Appendice A) soient chargés de désigner les employés en ligne d'avancement, sous réserve de l'approbation de la Commission du service civil ou du Directeur général de l'organisation et du personnel, suivant le cas.

8. Nous recommandons que chaque ministre réponde directement de la discipline dans son ministère. Les ministres devraient avoir le pouvoir, lorsqu'ils le jugent nécessaire, de suspendre, sans rémunération, un employé, et de le congédier en cas d'inconduite grave ou de récidive. Les questions de discipline moins importantes devraient être laissées aux sous-ministres, ou aux chefs de personnel agissant en leur nom, qui devraient, au besoin, retrancher une augmentation annuelle de traitement, infliger une amende ou imposer à un employé des heures supplémentaires de travail sans rémunération.

9. D'après certains exposés qui nous ont été soumis, la préférence absolue actuellement accordée aux anciens combattants est trop rigide et, par conséquent, laisse à désirer. Notre attention a été attirée sur les mesures plus souples adoptées par les Etats-Unis et le Royaume-Uni. Au lieu d'une préférence absolue dans tout le service, les Américains accordent aux anciens combattants une préférence de 5 à 10 points dans les examens du service civil; tandis qu'en Angleterre, un haut pourcentage seulement des nominations est réservé aux anciens combattants, ce qui laisse une bonne marge et permet de prévoir judicieusement les futures exigences du service. Nous estimons que le régime canadien de préférence absolue devrait être révisé, ce qui permettrait la création d'un système à longue portée et le plus avantageux possible pour l'ensemble des anciens combattants en tant que citoyens, et le plus propre à assurer le meilleur rendement, actuel et futur, du service public.

10. Nous recommandons que des mesures soient prises pour remplir les vacances créées par les mises à la retraite, dès que la date de la retraite est fixée, et de dater les promotions du lendemain même du jour où l'employé qui prend sa retraite se rend pour la dernière fois à son bureau. Le système actuel suivant lequel un emploi supérieur reste vacant durant même six mois, pendant que le titulaire est en congé de retraite, ne saurait qu'entraîner un manque sérieux d'efficacité, au désavantage de l'employé ayant droit à l'avancement.

## ECHELLE DE RÉMUNÉRATION

Nous avons fait une étude approfondie des principes à observer et des éléments dont il faut tenir compte dans l'établissement des échelles de rémunération des classes supérieures du service public. Le niveau général de ces échelles pour les catégories administratives, ainsi que pour les catégories scientifiques, techniques et professionnelles, devrait être tel que les traitements des catégories subalternes attireront dans les rangs du service public le nombre voulu des plus brillants diplômés d'universités; les traitements des classes intermédiaires tiendront compte de l'importance croissante des fonctions assumées, et permettront d'élever une famille, comme c'est généralement le cas des hommes vers la trentaine; et les traitements des classes supérieures mettront les hauts fonctionnaires en mesure de s'acquitter de leurs responsabilités sans inquiétudes ni tracas financiers.

Le traitement initial des nouveaux venus dans les catégories administratives, ainsi que dans les catégories scientifiques, techniques et professionnelles, qui se trouvent au stade où l'on choisit une carrière, devrait être aussi élevé que celui payé d'ordinaire aux commerçants dans l'entreprise privée et les autres emplois

de l'extérieur. L'échelle et l'établissement des traitements des classes intermédiaires devraient rendre possible un système de promotions susceptible d'attirer et de retenir dans le service des personnes de haute compétence. A cet égard, il faut noter que les perspectives d'avancement comptent plus aux yeux des jeunes femmes et des jeunes hommes ambitieux que les traitements qu'on leur offre au début de leur carrière.

Etant donné les circonstances spéciales qui entourent les emplois publics, les traitements de la plupart des employés supérieurs du Service n'ont jamais été et, à notre avis, ne doivent pas nécessairement être entièrement équivalents à ceux des hauts emplois privés. L'employé supérieur du Service civil possède certains avantages dont ne jouissent pas les gens du dehors; il occupe un poste important et généralement très intéressant; une fois nommé, il est relativement sûr de conserver son poste; à sa retraite, il a droit à une pension assez généreuse; une partie de cette pension continue d'être servie à sa veuve; et par-dessus tout, il a la satisfaction de rendre service au public. Tout cela a été fort bien exprimé par le Dr Charles Camsell, C.M.G., sous-ministre des Mines et des ressources et Commissaire des Territoires du Nord-Ouest, dans un discours au Canadian Club d'Ottawa, à la veille de sa retraite après une longue et brillante carrière—"Il m'aurait été possible de gagner plus d'argent en dehors du Service, mais il me semble que j'ai éprouvé plus de satisfaction dans mon emploi que je n'aurais pu en trouver dans n'importe quel autre domaine. C'est également ce que vous diront nombre d'employés actuellement dans le Service. Ce n'est pas le poste que l'on occupe; ce n'est pas la sécurité que ce poste procure; ce n'est pas la pension qu'on touche ensuite; c'est quelque chose de plus que tout cela. C'est quelque chose qui était très manifeste pendant la guerre, mais qu'on observe également en temps de paix: c'est la satisfaction que procure le sentiment d'être utile au public."

Ces considérations ont leur importance, mais il ne faut pas les pousser à l'extrême. Si l'on veut se procurer des hommes de haute valeur et les garder dans les emplois supérieurs du Service civil, il ne faut pas leur offrir, ni s'attendre à les voir accepter, un traitement trop inférieur à celui qu'ils pourraient recevoir en dehors du Service civil. En tirant nos conclusions, nous avons tenu compte des taux de salaires payés par les employeurs particuliers, de la tendance de ces salaires avant l'institution de la régie des salaires de 1941, ainsi que des traitements récemment offerts pour attirer des gens possédant les qualités requises vers les ministères du gouvernement et les Conseils, Commissions et Compagnies de la Couronne. En outre, nous avons reconnu que les traitements des ministres de la Couronne jouent un rôle important dans ce qu'il est possible et ce qu'il convient de payer aux fonctionnaires. Dans le cas des sous-ministres, nous avons également tenu compte du fait que tous ceux qui ont comparu devant nous sont généralement d'accord pour reconnaître que les responsabilités des différents sous-ministres varient considérablement, et qu'il est juste et raisonnable d'établir des distinctions entre eux sous le rapport du traitement.

Les recommandations suivantes reposent sur ces principes et sur ces considérations d'ordre général.

11. Nous recommandons de fixer le traitement des sous-ministres à \$15,000, \$12,000 ou \$10,000, selon la nature de leurs responsabilités et des fonctions qu'ils sont appelés à remplir.

Dans certains cas, il est difficile de décider si une haute fonction doit être classée dans la catégorie de \$15,000, \$12,000 ou \$10,000, et nous espérons voir apporter des changements à nos recommandations à cet égard. Nous considérons particulièrement comme difficiles à juger les cas du sous-ministre du Revenu national (Impôt), et du sous-ministre des Mines et des ressources, qui pourraient tout aussi bien être classés dans la catégorie de \$15,000 que dans celle de \$12,000.

Il nous semble que la décision, en ce qui concerne ces deux charges, dépend en grande partie des programmes envisagés par les ministères en question, et que le gouvernement est mieux en mesure que n'importe qui de savoir à quoi s'en tenir sous ce rapport.

12. Nous recommandons également de créer une catégorie spéciale avec traitement de \$17,500, en reconnaissance de services très méritoires ou de responsabilités exceptionnellement lourdes. Nous recommandons de placer le Dr W. C. Clark, C.M.G., sous-ministre des Finances, et M. C. J. Mackenzie, C.M.G., président du Conseil national de recherche, dans cette catégorie spéciale, ainsi que les autres fonctionnaires désignés à l'occasion par le gouvernement.

13. Nous recommandons de fixer les traitements des hauts fonctionnaires, autres que sous-ministres, à \$12,000, \$10,000, ou \$8,000, selon la nature du poste qu'ils occupent et des responsabilités qu'ils sont appelés à assumer, ou, dans le cas de fonctionnaires moins importants, aux taux proposés dans le paragraphe suivant.

14. Il ressort clairement des considérations que nous avons exposées en la Partie I du présent rapport, que nous estimons absolument nécessaire de réorganiser et de réduire le régime actuel des traitements, tout au moins en ce qui concerne les emplois de nature administrative ou semi-administrative. Nous recommandons de remplacer le régime actuel de ces emplois par celui, beaucoup plus simple, que nous indiquons ci-après :

Barème	Augmentation annuelle
\$	\$
1,800-2,200 .....	100
2,400-3,300 .....	150
3,750-4,500 .....	150
5,000-6,000 .....	200
6,500-7,500 .....	200

Cette échelle de traitements est discutée en détail à l'Appendice B.

15. Nous ne sommes pas en mesure d'estimer le nombre d'emplois requis dans les différentes catégories de traitements indiquées au paragraphe précédent. C'est une question qui demande de minutieuses et mûres réflexions, et qu'il appartient, croyons-nous, au Directeur général de l'organisation et du personnel de résoudre. A notre avis, toutefois, le nombre des emplois dans les deux plus hautes catégories devrait être sensiblement plus élevé qu'à présent. Autrement, les sous-ministres et leurs plus proches adjoints sont laissés sans l'appui dont ils ont tant besoin.

16. En général, dans les ministères où le traitement du sous-ministre est fixé à \$15,000, nous estimons qu'il devrait y avoir un adjoint, à \$10,000, et plusieurs à \$8,000. Quand le sous-ministre touche un traitement de \$12,000, nous jugeons utile de lui nommer un ou plusieurs adjoints, à \$8,000. Dans les ministères où le traitement du sous-ministre sera fixé à \$10,000, nous estimons que les employés de la classe immédiatement inférieure devraient toucher de \$6,500 à \$7,500.

Ce qui précède ne saurait cependant servir de règle absolue dans tous les cas, comme le montreront nos recommandations particulières à chaque ministère, énoncées à l'Appendice C.

Le coût total des augmentations que nous avons recommandées dans les traitements des sous-ministres et autres hauts fonctionnaires, ainsi que des nouveaux emplois dont nous jugeons la création utile, nous paraît indiquer, eu égard au meilleur rendement et à l'économie très appréciable qui résulteraient des changements ainsi apportés aux rouages et aux méthodes de l'organisme tout entier.



Nos recommandations se fondent sur la situation actuelle. Nous savons par expérience que le poids de la responsabilité varie souvent dans les ministères, et nous sommes d'avis que, lorsqu'un emploi supérieur devient vacant, le Directeur général de l'organisation et du personnel devrait étudier la situation et aviser le Gouvernement, par l'intermédiaire du Conseil du Trésor, que selon lui, l'emploi devrait être supprimé ou, dans le cas contraire, qu'il y a lieu d'apporter des changements au traitement attaché à cet emploi.

17. On ne nous a pas demandé de faire de recommandations au sujet des traitements du personnel scientifique, technique et professionnel à ce titre.\* Quelques membres de ce groupe tombent toutefois dans la catégorie des "fonctionnaires principaux", et une proposition des employés supérieurs du groupe accomplissent, du moins en partie, des travaux de nature administrative ou semi-administrative. Nous recommandons de mettre les employés scientifiques, techniques et professionnels recevant un traitement de \$5,000, ou davantage, sur le même pied que ceux des catégories administratives ci-dessus. Et nous recommandons de reviser de nouveau l'échelle actuelle des traitements du personnel scientifique, technique et professionnel touchant moins de \$5,000. Les recommandations de la Commission Beatty (page 24) mises au point pour suivre la tendance générale des salaires depuis 1930, serviraient assez bien de base pour cette révision.

18. A notre avis, la distinction nette qui existe actuellement entre les employés "temporaires" et les employés "permanents", en ce qui concerne le plan de pension du Service civil, laisse beaucoup à désirer. Nous recommandons, à la place du régime actuel, de faire contribuer les "temporaires" au plan de pension, de la même façon que les employés permanents. Si l'employé abandonne son emploi, ses contributions lui seront rendues. Toutefois, dès qu'un employé devient permanent, ses contributions antérieures compteront automatiquement pour sa retraite, selon le nombre de ses années de service. Nous estimons également que les employés "temporaires" devraient avoir droit aux augmentations annuelles.

19. Nous recommandons l'adoption d'un programme fixe relativement à l'emploi et au traitement des membres de Commissions et organismes figurant à l'Appendice A. Les personnes nouvellement nommées à ces emplois devraient avoir moins de 55 ans, être employées à titre permanent, participer au plan de pension du Service civil et être soumises aux règlements du Service civil, sous le rapport de la mise à la retraite. Des recommandations particulières concernant la rémunération des membres des Commissions et organismes en question, sont énoncées à l'Appendice D.

20. Nous proposons au Gouvernement de permettre aux présents membres des Commissions et organismes énumérés à l'Appendice A pour lesquels il n'existe pas de plan de pension, de verser le plein montant des contributions qu'ils auraient eu à payer s'ils avaient bénéficié des avantages du plan de pension du Service civil, depuis le début de leur entrée en fonctions, et d'être admissibles, de ce fait, à la pension ordinaire. Ceux qui ne veulent pas profiter de ce privilège devraient être autorisés à toucher la portion à laquelle donnerait droit la part des contributions du gouvernement. Les membres des organismes énumérés à l'Appendice A qui ont actuellement droit à une allocation de retraite, devraient être autorisés à la faire transférer, s'ils le désirent, au plan de pension du Service civil.

Si les propositions ci-dessus étaient adoptées et acceptées, il s'ensuivrait que les membres des Commissions et organismes indiqués à l'Appendice, auraient droit à une pension au bout de dix ans de service.

\*Nous n'avons pas étudié les traitements du personnel du Conseil national de recherche, sa situation étant différente.

21. Aux termes de nos instructions, nous n'avons pas jugé de notre devoir de recommander des échelles de rémunération pour le personnel des divers organismes du gouvernement qui ne figurent pas à l'Appendice A, c'est-à-dire les Commissions et les Compagnies de la Couronne à caractère plus ou moins commercial. Toutefois, nous avons examiné les traitements payés dans ces organismes, et constaté qu'ils se passent de commentaires. Les traitements des fonctionnaires principaux ne semblent pas disproportionnés, compte tenu des exigences et des circonstances particulières à chaque cas.

Signé

W. L. GORDON,  
*Président.*

E. DE B. PANET,

T. G. GARDINER,  
*Commissaires.*

JOHN J. DEUTSCH,  
*Secrétaire.*

PAUL M. PELLETIER,  
*Secrétaire-adjoint.*

## APPENDICE A

### LISTE DES COMMISSIONS ET ORGANISMES AUXQUELS IL EST PROPOSÉ D'APPLIQUER LES DISPOSITIONS RÉGISSANT LE SERVICE CIVIL

(Cette liste ne comprend pas les organismes spéciaux du temps de guerre, les organismes temporaires ni les organismes composés de fonctionnaires ministériels.)

1. La Commission aérienne des transports
2. La Commission canadienne du blé
3. La Commission des transports
4. La Commission canadienne du prêt agricole
5. Le Service d'information canadien
6. La Commission canadienne des pensions
7. La Commission du service civil
8. La Commission d'assurance des crédits à l'exportation
9. La Commission internationale mixte
10. La Commission du tarif
11. La Commission d'assurance-chômage
12. La Commission des allocations aux anciens combattants

## APPENDICE B

### CLASSES ADMINISTRATIVES

#### Barèmes des traitements projetés

Barèmes \$	Augmentation annuelle \$
1,800-2,200 .....	100
2,400-3,300 .....	150
3,750-4,500 .....	150
5,000-6,000 .....	200
6,500-7,500 .....	200

La classe de \$1,800 à \$2,000 est destinée à être une classe de stage et de formation. Ce barème tient compte des traitements en dehors du Service, à l'heure actuelle, et devra être révisé en cas de changement important dans ces traitements. Il serait bon que le recrutement de cette classe s'effectue en partie parmi les hommes et les femmes de grand talent qui ont débuté comme préposés aux écritures ou dans des emplois inférieures, et en partie parmi les diplômés universitaires. Les membres de cette classe feraient un stage de deux ans, et les inaptes devraient être impitoyablement renvoyés à l'emploi qu'ils occupaient antérieurement, ou remerciés, suivant le mode de recrutement. Ceux qui accomplissent leur stage avec succès et font preuve d'aptitudes, seront automatiquement promus à la classe de \$2,400-\$3,300, après un an de service à \$2,200.

Il est évidemment à désirer qu'une partie des recrues universitaires soient des diplômés de valeur qui ont consacré quelques années à des études postsecondaires ou dans d'autres domaines de nature plus pratique. A notre avis, ils pourraient être admis immédiatement dans la classe \$2,400-\$3,300, vers l'âge de 27 ans. Il conviendrait également de nommer, dans cette classe, des anciens combattants possédant l'instruction nécessaire et comptant plusieurs années d'expérience dans le service en campagne ou dans le service administratif de l'armée.

Le passage à une classe supérieure ne devrait pas être automatique, mais résulter de vacances, et le choix devrait être de plus en plus judicieux, à mesure que l'employé arrive près du sommet de l'échelle officielle. Les employés de grand talent devraient être mis en ligne d'avancement à la classe suivante, malgré le fait qu'ils n'ont pas encore atteint le maximum de leur classe.

## ANNEXE C

### PROJET D'ORGANISATION MINISTÉRIELLE ET DE FIXATION DE TRAITEMENTS DES SOUS-MINISTRES ET AUTRES FONCTIONNAIRES PRINCIPAUX TOUCHANT \$8,000 ET PLUS

Ministère et emploi	Traitement	Remarques
<i>Agriculture</i>		
Sous-ministre .....	\$15,000	En temps opportun, pourra s'imposer dans ce ministère un poste supérieur comportant un traitement de \$10,000.
Directeur, Service des fermes expérimentales....	8,000	
Directeur, Service des marchés.....	8,000	Le présent titulaire devant être maintenu à son traitement actuel de \$8,500.
Directeur, Service technique.....	8,000	
Directeur, Service de production.....	8,000	
Directeur, Administration et personnel .....	8,000	
Président, Office de stabilisation des prix agricoles	8,000	
<i>Bureau de l'Auditeur général</i>		
Auditeur général .....	15,000	
<i>Affaires extérieures</i>		
Sous-secrétaire .....	15,000	
Sous-secrétaire associé .....	12,000	
Ambassadeur aux Etats-Unis.....	12,000	
Haut-commissaire au Royaume-Uni .....	12,000	
Sous-secrétaire suppléant .....	10,000	
Autres chefs de missions à l'étranger, y compris les hauts-commissaires, jusqu'à .....	10,000	
Deux sous-secrétaires adjoints .....	8,000	
<i>Finances</i>		
Sous-ministre .....	15,000	
Inspecteur général des banques .....	15,000	
Adjoints au sous-ministre (Directives) .....	12,000	
Adjoints au sous-ministre (Budgets) .....	10,000	
Contrôleur du Trésor .....	10,000	
Conseiller économique senior .....	10,000	
Trois ou quatre directeurs des Divisions de directives .....	8,000	
Directeur, Hôtel royal de la monnaie .....	8,000	
<i>Pêcheries</i>		
Sous-ministre .....	10,000	
<i>Assurance</i>		
Surintendant des assurances .....	10,000	
<i>Justice</i>		
Sous-ministre .....	15,000	
Adjoint au sous-ministre .....	10,000	
Commissaire, Division de Loi des enquêtes sur les coalitions .....	9,000	Traitement actuel à reviser lors de la vacance.
Deux ou trois conseillers juridiques senior.....	8,000	

Ministère et emploi	Traitement	Remarques	
<i>Travail</i>			
Sous-ministre .....	12,000		
Directeur, Service de conciliation .....	8,000		
Directeur, Administration et personnel .....	8,000a)	a) Ces emplois deviendraient nécessaires, et nous les considérons comme recommandables du point de vue d'une organisation efficace, si le ministère du Travail prend directement la responsabilité des bureaux de placement dans tout le pays.	
Directeur, Offices de placement .....	8,000a)		
<i>Mines et ressources</i>			
Sous-ministre .....	12,000		
Directeur, Mines et géologie .....	8,000		
Directeur, Immigration .....	8,000	Cette division pourrait avantageusement être confiée au Secrétariat d'Etat.	
Directeur, Terres, parcs et forêts .....	8,000		
Directeur, Administration et personnel .....	8,000		
Directeur, Division des levés et du génie .....	8,000		
Directeur, Division des Affaires indiennes.....	8,000		
<i>Défense nationale</i>			
Sous-ministre .....	12,000	L'organisation éventuelle du ministère de la Défense n'a pas été décidée et, par conséquent, nous ne faisons aucune prévision à l'égard des emplois inférieurs à celui de sous-ministre. —si les services actuels sont réunis en un seul ministère sous un seul sous-ministre. —à chacun, si le régime de trois sous-ministres est maintenu soit dans un seul ministère, soit dans des ministères distincts.	
— — — .....	10,000		
<i>Santé nationale et Bien-être social</i>			
Sous-ministre, Santé .....	10,000	Si ce ministère venait à être organisé sous la direction d'un seul sous-ministre, nous croyons que le traitement de ce dernier devrait être de \$12,000.	
Sous-ministre, Bien-être social .....	10,000		
Directeur, Services de la Santé .....	8,000		
Directeur, Services de la Santé des Indiens....	8,000		
<i>Revenu national (Division des douanes et de l'accise)</i>			
Sous-ministre .....	12,000		
Directeur, Division de l'accise .....	8,000		
Directeur, Division des douanes .....	8,000		
<i>Revenu national (Impôt)</i>			
Sous-ministre .....	12,000		
Directeur, Division de la cotisation .....	10,000		
Directeur, Division du contentieux .....	8,000		
Vérificateur en chef des corporations.....	8,000		
Directeur, Administration et personnel .....	8,000		
<i>Parlement</i>			
Greffier de la Chambre des Communes .....	10,000		
Greffier du Sénat .....	8,000		

Ministère et emploi	Traitement	Remarques
<i>Postes</i>		
Sous-ministre .....	12,000	
Directeur des communications .....	8,000	
Directeur des opérations .....	8,000	
Directeur, Administration et personnel .....	8,000	
<i>Cabinet du premier ministre</i>		
Le Cabinet du premier ministre entre dans une catégorie spéciale. Il ne figure ni à titre de ministère ni de bureau ministériel, au sens ordinaire de ces appellations. Pour cette raison, nous n'avons pas fait de recommandations portant sur les traitements des fonctionnaires principaux affectés à ce Cabinet, vu que le premier ministre prendra sans doute, à cet égard, les mesures qui lui sembleront utiles, compte tenu des responsabilités spéciales de ces fonctionnaires.		
<i>Conseil privé et Secrétariat du Cabinet</i>		
Greffier du Conseil privé et secrétaire du Cabinet	15,000	
<i>Travaux publics</i>		
	\$	
Sous-ministre .....	12,000	
Ingénieur en chef .....	10,000	
Directeur, Administration et personnel .....	8,000	
Architecte en chef .....	8,000	
<i>Reconstruction et approvisionnements</i>		
<i>Secrétariat d'Etat</i>		
Sous-secrétaire .....	10,000	
Imprimeur du Roi .....	10,000	
Archiviste fédéral .....	10,000	
Séquestre adjoint des biens ennemis .....	8,000	
Surintendant des faillites .....	8,000	
Commissaire des brevets .....	8,000	
Directeur général des élections .....	8,000	
<i>Commerce</i>		
Sous-ministre .....	15,000	
Directeur général, Service du commerce étranger	10,000	
Directeur, Administration et personnel .....	8,000	
Directeur, Service du commerce étranger .....	8,000	
Statisticien fédéral .....	8,000	
Directeur, Commission des expositions .....	9,000	
<i>Transports</i>		
Sous-ministre .....	12,000	
Ingénieur des plans de la construction imputable sur le capital .....	10,000	
Surintendant des canaux .....	8,000	
Directeur, Services maritimes .....	8,000	
Directeur, Services aériens .....	8,000	
Directeur, Administration et personnel .....	8,000	
Les fonctions de ce ministère sont encore indéterminées, et comme nous ignorons quel sera son rôle ultime, nous ne formulons aucune proposition s'y rapportant.		
L'organisation de ce ministère devrait être révisée quand des vacances se produiront.		
Traitement du titulaire actuel pour une nomination à terme. Cet emploi présente un caractère particulier et n'est pas normalement occupé par un fonctionnaire civil de carrière.		

Ministère et emploi	Traitement	Remarque
<i>Conseil du Trésor</i>		
Directeur général de l'organisation et du personnel .....	15,000	Le Directeur général aura besoin d'un certain nombre d'auxiliaires très compétents. Comme il s'agit d'un organisme entièrement nouveau, il n'est pas possible de prévoir le nombre ni les genres d'emplois qui pourront être requis.
<i>Affaires des anciens combattants</i>		
Sous-ministre .....	12,000	
Directeur, Services médicaux .....	10,000	
Président, Commission canadienne des pensions	10,000	
Président adjoint, Commission canadienne des pensions .....	8,000	
Directeur, Administration et personnel .....	8,000	
Directeur, Services de la réadaptation .....	8,000	
Président, Commission des allocations aux anciens combattants .....	8,000	
Directeur, Etablissement de soldats et Loi sur les terres destinées aux anciens combattants..	8,000	

#### APPENDICE D

#### TRAITEMENTS PROJETÉS DE \$8,000 ET PLUS, DANS LE CAS DES MEMBRES ET HAUTS FONCTIONNAIRES DES COMMISSIONS ET ORGANISMES ÉNUMÉRÉS À L'APPENDICE A

Organisme et emploi	Traitement	Remarque
<i>Commission des transports aériens</i>		
Président .....	12,000	
Commissaires .....	8,000	
<i>Commission des grains du Canada</i>		
Président .....	12,000	
Commissaires .....	10,000	
<i>Commission des transports du Canada</i>		
Commissaire en chef.....	13,500	
Commissaire en chef adjoint.....	12,000	
Commissaires .....	10,000	
Directeur du trafic.....	10,000	
<i>Commission du prêt agricole canadien</i>		
Président .....	8,000	
<i>Commission canadienne des pensions</i>		
Président .....	10,000	
Président adjoint.....	8,000	
<i>Commission du service civil</i>		
Président .....	10,000	
Commissaires .....	8,000	
<i>Commission du Tarif</i>		
Président .....	12,000	
<i>Commission d'assurance-chômage</i>		
Président .....	12,000	Ces traitements devraient être révisés, advenant que le ministère du Travail assume la direction des services de placements dans tout le pays.
Commissaires .....	8,000	
<i>Commission des allocations aux anciens combattants</i>		
Président .....	8,000	

## APPENDICE E

### LISTE DES MINISTRES, SOUS-MINISTRES ET AUTRES INTERVIEWÉS PAR LA COMMISSION

Abbott, l'hon. D. C.	Ministre de la Défense nationale
Andrew, G. C.	Directeur du Service d'information canadien
Barton, G. S. H.	Sous-ministre de l'Agriculture
Beauchesne, Arthur	Greffier de la Chambre des communes
Bland, C. H.	Président de la Commission du Service civil
Camsell, Charles	Ancien sous-ministre des Mines et des ressources
Castonguay, Jules	Directeur général des élections
Chisholm, G. B.	Sous-ministre de la Santé nationale et du bien-être social (Santé)
Clark, W. C.	Sous-ministre des Finances
Claxton, l'hon. Brooke	Ministre de la Santé nationale et du bien-être social
Cloutier, Edmond	Imprimeur du Roi
Coldwell, M. J.	Chef du parti C.C.F.
Coleman, E. H.	Sous-secrétaire d'Etat
Cross, J. A.	Commissaire en chef, Commission des Transports
Davidson, C. F.	Sous-ministre de la Santé nationale et du bien-être social (Bien-être social)
Desrochers, Félix	Bibliothécaire général, Bibliothèque du Parlement
Dunton, A. D.	Président de la Société Radio-Canada
Edwards, C. P.	Sous-ministre des Transports
Elliott, C. F.	Sous-ministre du Revenu national (Impôt)
Finlayson, G. D.	Surintendant des Assurances
Finn, D. B.	Sous-ministre des Pêcheries
Garneau, F. J. G.	Président de la Commission des allocations aux anciens combattants
Gibson, l'hon. C. W. G.	Ministre de la Défense nationale (Air)
Gordon, H. F.	Sous-ministre de la Défense nationale (Air)
Hardy, F. A.	Bibliothécaire du Parlement
Heeney, A. D. P.	Greffier du Conseil privé et secrétaire du Cabinet
Henderson, A. M.	Contrôleur de la Commission des prix et du commerce en temps de guerre
Howe, le très hon. C. D.	Ministre de la Reconstruction et des approvisionnements
Ilsley, le très hon. J. L.	Ministre des Finances
Jackson, C. W.	Sous-ministre suppléant des Mines et des ressources
Lancôt, Gustave	Archiviste fédéral
Low, Solon	Chef du Crédit social
MacGibbon, D. A.	Commissaire, Commission des grains
Mackenzie, C. J.	Président du Conseil national de recherche
Mackenzie, M. W.	Sous-ministre du Commerce
Mackintosh, W. A.	Directeur général des recherches économiques, Ministère de la Reconstruction et des approvisionnements
MacLean, J. D.	Membre de la Commission canadienne du prêt agricole
MacNamara, Arthur	Sous-ministre du Travail
Mansur, D. B.	Président de la Société centrale d'hypothèques et de logement



Martin, Phon. Paul .....	Secrétaire d'Etat
McGregor, F. A. ....	Commissaire des enquêtes sur les coalitions
McIntyre, B. G. ....	Contrôleur du Trésor
McKinnon, H. B. ....	Président de la Corporation de stabilisation des prix des denrées, Limitée, et président de la Commission du Tarif
McLean, Ross .....	Commissaire suppléant de l'Office national du Film
Melville, J. L. ....	Président de la Commission canadienne des pensions
Mills, W. G. ....	Sous-ministre de la Défense nationale (Service naval)
Moyer, L. C. ....	Greffier du Sénat
Murchison, Gordon .....	Directeur de l'établissement de soldats et de l'application de la Loi sur les terres des- tinées aux anciens combattants
Murphy, E. P. ....	Sous-ministre des Travaux publics
Nelson, S. G. ....	Commissaire de la Commission du service civil
Riddell, F. W. ....	Secrétaire administratif du Conseil des ports nationaux
Robertson, N. A. ....	Sous-secrétaire d'Etat aux Affaires extérieures
Ronson, W. C. ....	Sous-ministre adjoint des Finances
Ross, Alexander .....	Sous-ministre de la Défense nationale (Armée)
Scully, V. W. ....	Sous-ministre de la Reconstruction et des ap- provisionnements
Sellar, Watson .....	Auditeur général
Sim, David .....	Sous-ministre du Revenu national (Douanes et accise)
St-Laurent, le très hon. L.....	Ministre de la Justice
Thivierge, Arthur .....	Commissaire de la Commission du service civil
Trottier, L. J. ....	Commissaire en chef de la Commission de l'assurance-chômage
Turnbull, W. J. ....	Sous-ministre des Postes
Varcoe, F. P. ....	Sous-ministre de la Justice
Wardrope, Hugh .....	Commissaire en chef adjoint de la Commis- sion des Transports
Wood, S. T. ....	Commissaire de la Royale gendarmerie à che- val du Canada
Woods, W. S. ....	Sous-ministre des Affaires des anciens com- battants
Wrong, H. H. ....	Sous-secrétaire d'Etat adjoint aux Affaires extérieures

## APPENDICE F

LISTE DES ORGANISMES ET DE LEURS REPRÉSENTANTS DONT  
LES MÉMOIRES ONT ÉTÉ SOUMIS

<i>Organismes</i>	<i>Représentants</i>
Amalgamated Civil Servants of Canada.....	M. Fred Knowles, secrétaire-trésorier national
Canadian Association of Scientific Workers, Division d'Ottawa .....	M. P. C. Perry, Dr Florence Armstrong, Dr O. M. Freidman et MM. T. N. Dauphinée, E. V. R. Robinson, L. D. Armstrong.
Canadian Chamber of Commerce, Comité de la Reconstruction .....	J. B. Challies, président.
Canadian Council of Professional Engineers and Scientists .....	Dr F. S. Howes, président, M. W. J. Gilson, vice-président, Mme M. L. White, secrétaire, et MM. A. J. Hazelgrove, J. D. B. Harri- son, C. K. Johns, C. G. O'Brien.
La Légion canadienne.....	M. J. C. C. Herwig, secrétaire général.
Association des Manufacturiers canadiens....	M. C. Blair Gordon, président.
Chambre de Commerce du District de Mont- réal .....	M. Bernard Couvrette, président, et MM. Jacques Melançon et G. Latour.
La Fédération du service civil du Canada....	M. T. R. Montgomery, premier vice-président, Mlle Edna L. Inglis, secrétaire.
Engineering Institute of Canada.....	M. de Gaspé Beaubien, président, M. L. Austin Wright, secrétaire général, M. N. B. Mac- Rostic, président du Comité de l'Institut.
Institut professionnel du service civil du Ca- nada .....	M. R. C. Berry, président, M. W. H. Van Allen, secrétaire honoraire, et MM. C. R. Twinn, W. N. Keenan, J. G. Wright, N. T. Allan, R. D. Whitmore.